Comisión de Turismo
Carpetas Nos. 1658 de 1986, 3506 de 2009 y 2258 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1712 de 2013

ACTIVIDAD TURÍSTICA

DELEGACIÓN

Autoridades de la Cámara Uruguaya de Turismo

CAMTUR

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de julio de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Juan Ángel Vázquez, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Graciela Cáceres, Mario García y Horacio Yanes.

INVITADOS: Delegación de la Cámara Uruguaya de Turismo integrada por los señores Luis Borsari, Presidente; contador Juan Martínez, Vicepresidente; Sergio Bañales, Álvaro Gimeno y doctor Julio Facal, asesor.

SEÑOR PRESIDENTE (Vázquez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Turismo tiene el gusto de recibir a la delegación de Camtur representada por su Presidente, el señor Luis Borsari, el doctor Julio Facal y los señores Juan Martínez, Álvaro Gimeno y Sergio Bañales.

Nos gustaría escuchar los planteos que tienen para hacernos sobre el proyecto de ley que tenemos a estudio.

SEÑOR BORSARI.- Agradecemos que nos reciban nuevamente. Venir dos veces en siete días es realmente un honor para nosotros.

Queremos ratificar lo que hemos dicho en más de una oportunidad, inclusive en la última reunión. La Cámara Uruguaya de Turismo y todas las instituciones que ella representa estamos de acuerdo con una nueva ley de turismo. Entendemos que se debe "aggiornar" la ley que lleva cuarenta años porque, sin duda alguna, todos los argumentos que hemos expresado mil veces demuestran que es muy necesario. Tenemos distintos puntos de vista con respecto al proyecto de ley, y queremos señalarlos porque nos gustaría que algunos aspectos fueran mejorados. Para ello han venido los compañeros Álvaro Gimeno, Presidente de UAVI; Sergio Bañales, Presidente de Audavi; Juan Martínez, Presidente de la Asociación de Hoteleros y Restaurantes del Uruguay, y el doctor Julio Facal, nuestro asesor letrado.

SEÑOR FACAL.- Como ustedes sabrán, la iniciativa del proyecto de ley fue producto del trabajo de años del sector privado. En su momento, este sector presentó un proyecto de ley bastante ambicioso, conteniendo lo que entendía que debía contener una ley de turismo. Luego de un año de discusión se llegó a cierto consenso con el sector público. Vamos a explicar en qué aspectos se logró consenso y en cuáles no. Me parece que sería bueno hacer un resumen para ordenar el trabajo.

¿Cuáles eran los puntos neurálgicos que quedaron luego de discutir durante un año con el sector público? Para el sector privado lo primero era acordar las definiciones. Ellos querían que existiera una definición de turismo, una de prestador y otra de turista. Dentro de esto, planteaban una visión sistémica del turismo. En esto no logró consenso con el sector público. El sector privado planteaba al Uruguay como una unidad de destino turístico en la definición de la ley, pero no fue posible incluirlo. En el proyecto no se hablaba de sector público y sector privado sino de sistema nacional integral de turismo. Este sistema comprendía al sector público, al privado, al mixto -en ese momento el sector privado planteaba la empresa mixta de promoción turística y el consejo consultivo-, usuarios y consumidores, así como instituciones público-privadas de capacitación. Para nosotros es fundamental que exista un sistema de turismo nacional, una visión sistémica, pero no fue posible incluirlo.

El segundo punto neurálgico para el sector privado es la necesidad de definir y crear órganos de coordinación interadministrativa. ¿Por qué planteamos esto? El sector privado quería al Estado pensando en turismo. Seguimos insistiendo en que es una de las principales actividades productivas del país. Pensamos que no alcanza con tener un ambiente productivo o dejar librado a la voluntad de los distintos Ministerios e Intendencias reunirse para considerar un tema específico, sino que se deben crear órganos -más allá de que pueda parecer algo burocrático- que doten al Estado de herramientas eficaces. La coordinación interministerial se plantea no solo para resolver temas como los horarios sino también otros vinculados con el Ministerio de Economía y Finanzas o con la seguridad turística, que nos parece muy importante y debe ser una seguridad diferenciada. Hay que tener en cuenta que el turista siempre está en un lugar ajeno. Esto no va en detrimento del ciudadano común, quien también debe tener seguridad, pero sin duda la seguridad turística debe ser especializada. Por lo tanto, nos parece importante una coordinación interministerial en ese sentido. Pensamos que debe crearse un órgano como el Comité Interministerial de Turismo, que existe en la República Argentina. También nos parece fundamental, teniendo en cuenta que hoy las Intendencias tienen amplísimas potestades en materia territorial y que no hay turismo sin territorio -esto hay que tenerlo bien claro-, que exista una política de turismo para que sea el Ministerio de Turismo y Deporte el que planifique el territorio. Yo estoy de acuerdo con que es necesario ordenar el territorio y que debemos tener una ley de ordenamiento territorial, pero las Intendencias tienen excesivas potestades en materia de territorio. Nosotros entendemos que el Ministerio de Turismo y Deporte debe tener su propio plan de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la Comisión que crea la Ley Nº 18.308. El Ministerio debe mirar el mapa del Uruguay y plantear a las Intendencias lo que quiere que se haga como política de turismo en los lugares donde se desarrolle turismo. Lamentablemente, hoy la Intendencia de Maldonado tiene su librito, la de Rocha el suyo, la de Colonia el suyo, y no necesariamente se coordinan con una política nacional de turismo. Todos los días de plantean problemas. Ayer tuve una reunión para considerar un emprendimiento turístico privado en la playa de Solanas. Existe descoordinación entre la Intendencia de Maldonado, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Dirección de Turismo. Parecería que fueran cuestiones totalmente independientes. Actuando de esta manera se perjudica al destino turístico. Si un organismo multa, el turista se queja y el inversor se siente frustrado. Esto sucede porque no hay un organismo que coordinación de todo esto. Por ese motivo, en el proyecto del sector privado se planteaba la creación del comité interdepartamental de turismo, donde las Intendencias coordinaran políticas nacionales de turismo. Entonces, el Ministerio les plantearía las diferentes situaciones para poder buscarle una solución común, porque -repito- cada Intendencia tiene su librito. Por ejemplo, para las habilitaciones de los hoteles, las exigencias de Bomberos y de Bromatología son distintas de acuerdo al departamento. Por todo esto es que se entiende necesario que exista un órgano de coordinación interinstitucional. Tampoco fue posible lograr un consenso en este aspecto.

En cambio, fue posible alcanzar consenso con respecto al informalismo, con la propuesta de creación del Registro Nacional de Turismo. Si bien el sector privado le daba mayor amplitud, creemos que es un paso importante.

Se logró cierto consenso con respecto a la responsabilidad, si bien algunos sectores no fueron contemplados o tienen ciertas apreciaciones para hacer como, por ejemplo, las agencias de viajes. En este aspecto se

alcanzaron ciertos avances importantes. Uruguay toma elementos del Convenio de Bruselas -que habían sido ratificados por la República Argentina pero ahora no los volvió a ratificar- que definían claramente la responsabilidad en cuanto a quién organiza un paquete turístico, quién es intermediario o actúa de otra manera. Las agencias de viaje plantearon que el concepto de paquete debería tener una definición más precisa porque la que hay es muy vaga y puede originar una responsabilidad que puede ser malentendida. Esto se conjuga con la Ley de Defensa del Consumidor, en la que la columna vertebral es la información. El operador deberá informar cómo actúa en el mercado, y de acuerdo con ello será la responsabilidad.

En cuanto a los recursos turísticos, solo se logró una breve mención en el Capítulo de potestades del Estado pero que no hubo consenso. En el proyecto no hay una definición de recurso turístico. No se crea el inventario de recursos turísticos propuesto por el sector privado ni se atiende aspectos que hacen al ordenamiento territorial de esos recursos turísticos. El Estado no define qué es un recurso turístico. Hay que tener en cuenta que una playa o una montaña, que siempre estuvieron allí, no son de por sí un recurso turístico, sino que depende del Estado hacer de ellos un recurso turístico. Eso es lo que ha sucedido con el fútbol, que hoy es un recurso turístico de Uruguay. Por eso, no solo nos parecía importante que hubiera una definición de recursos sino también que se creara un inventario de recursos turísticos. Por ejemplo, Perú o Nicaragua lo tienen en sus leyes de turismo y les ha permitido trabajar en función de esas definiciones. Queremos destacar que la Intendencia de Colonia tiene una especie de pequeño inventario de recursos turísticos y está trabajando en ello. Sin embargo, reitero que no existe una política a nivel nacional.

Asimismo, el sector privado planteaba la creación de un instituto específico para la promoción, pero no se logró consenso. Tampoco hubo consenso con respecto a las nuevas formas de comercialización. En los artículos 49, 50 y 51 del proyecto del sector privado, referidos a la comercialización electrónica, se proponía crear un registro de páginas web certificadas con control de calidad para que el turista supiera que eran confiables. Además, se planteaba que detrás de toda comercialización electrónica de un producto turístico hubiera un operador responsable, registrado en el Ministerio de Turismo y Deporte. Esto no se incluyó en el proyecto de ley. Suponemos que se quiere dejar librado a la reglamentación. A nosotros nos parece importante que la comercialización electrónica esté regulada a través de la ley. En el proyecto del sector público no se hizo mención al comercio electrónico.

He señalado los aspectos en los que no se logró consenso. El sector privado plantea en su proyecto no solo los derechos de los turistas sino también las obligaciones. Se intentó incluir obligaciones de los prestadores y también derechos. Aunque parezca meramente declarativo y que una cosa lleva a la otra, también es estético, y una ley debe contenerlo. Una ley debe ser clara. Aunque parecía de Perogrullo, entendíamos que no solo debía contener obligaciones sino también derechos.

Queremos señalar un aspecto que nos parece importante: al sector privado le sigue pareciendo errónea la definición de prestador de servicios turísticos que hace el proyecto elevado a la Comisión. Se define al prestador como todo aquel que presta un servicio en una zona turística. Esto es erróneo, en primer lugar, porque es peligroso: da excesivas potestades al Ministerio de sancionar a cualquier prestador de servicios en una zona turística, que puede ser un abogado, un dentista o un supermercado. En segundo término, la definición debe partir del lugar que ocupa el prestador y de las expectativas del turista. Un turista no va a Punta del Este a comer una hamburguesa o un pancho, ni a comprar un cepillo de dientes; eso lo haría en cualquier lado. No puede ser prestador de servicios turísticos un supermercado. El turista va con un objetivo específico. Son prestadores los que la ley define como tales: las arrendadoras de coches, las agencias de turismo receptivo, las agencias de viaje, los hoteles, los restaurantes.

Además, hay servicios que son nucleares y servicios que son periféricos en el turismo. Los periféricos son los que el turista, no siendo turista, haría en cualquier lado. Creemos que eso no se adapta a la definición más acertada de prestador. El sector privado piensa que esa definición debería cambiarse.

Solo quería dejar estos aportes sobre los aspectos en los que no hubo consensos y sobre los que deberíamos trabajar. Si no se puede ahora tal vez se haga en el futuro, porque el sector privado considera un avance que se apruebe una ley mejorando la de la década del setenta.

Les podemos dejar por escrito las conclusiones y el material que trabajó la Cámara Uruguaya de Turismo.

SEÑOR YANES.- Quiero destacar que el único libro actualizado sobre turismo que hay en la Biblioteca del Poder Legislativo es el del doctor Facal junto a otros colegas, recogiendo experiencias internacionales y de la Corte Internacional. Tiene dos años de impreso y un año aquí.

Reconocemos el conocimiento del doctor Facal en el tema; de más está decir que no es un improvisado ni un abogado cualquiera que la Cámara ha contratado. Él nos ayudó con aquella idea que planteamos en la Comisión del Parlamento Latinoamericano sobre la defensa del turista y los tribunales especiales. Después pasamos a los ámbitos de conciliación con los turistas. Por suerte el concepto evolucionó y la idea de tomar al turista como un consumidor a proteger en forma especial avanzó, por lo menos a nivel latinoamericano.

De manera que el doctor Facal no solo es asesor de la Cámara Uruguaya de Turismo sino de quienes nos interesamos en el tema. Aprovecho esta oportunidad para agradecerle los aportes permanentes, y también los de hoy.

Nosotros vamos a tomar algunos de los aspectos que el doctor Facal planteó, como lo relativo a la definición del prestador de servicios. El doctor Facal y la Cámara Uruguaya de Turismo saben que, entre la ley más genérica y la reserva de la reglamentación, nos afiliamos más a lo genérico. Obviamente, no vamos a aceptar que bajo ese paraguas se ponga todo. Sabemos que la reglamentación no puede sustituir ni cambiar la ley. La definición del prestador de servicios es muy importante para generar protección y para tener menos líos a la hora de los reclamos, que es lo que todos intentamos.

También tendremos presente el comparativo entre el aporte de la actividad privada y el aporte público. Si en instancias de la consideración y aprobación del proyecto de ley no pudiéramos encontrar la fórmula perfecta - el otro día, no recuerdo en qué tema, buscamos una redacción posible-, nos comprometemos políticamente a que en la reglamentación se tenga en cuenta. Como hemos planteado a nuestros compañeros del Ministerio - lo digo ahora para que quede registrado en la versión taquigráfica-, no nos enamoramos de lo que escribimos. Aprovecho que está el doctor Facal, que fue un actor fundamental, para decir algo más. Cuando la Cámara Uruguaya de Turismo elaboró junto con sus asesores el proyecto de ley, el doctor Facal entendió que había aportes para hacer, que el Ejecutivo tenía un camino trazado y consideró, como dijo ahora, que lo más importante era que se aprobara una ley y no que nos quedáramos tironeando por la ley que cada uno de nosotros hubiéramos querido.

Quería hacer este reconocimiento público, y decir que lo aquí expresado no cae en saco roto. Con la compañera Cáceres y el compañero Souza, en representación de nuestra bancada, tomaremos el planteo y nos conectaremos para buscarle la vuelta.

Es el comienzo de un trabajo que como bancada pretendemos sea intenso pero corto. La idea es que en sesenta días estemos resolviendo en Comisión, aunque tengamos que realizar sesiones extraordinarias, para que a fines de este año sea aprobado en el Senado.

SEÑOR GARCÍA.- Agradecemos a la Cámara Uruguaya de Turismo por concurrir en esta oportunidad junto al asesor letrado, de reconocida solvencia en la materia.

Repasando la versión taquigráfica de la sesión pasada veíamos que la Asociación Uruguaya de Agencias de Viaje puso reparos en tres incisos del artículo 14 y planteó que todavía no había llegado una respuesta de las autoridades del Ministerio. Quisiéramos saber si tienen un sustituto al artículo 14 y los motivos de los reparos, a efectos de centrarnos en ellos. El tema de la responsabilidad es complejo y el día de mañana puede disparar una cantidad de mecanismos. Nos gustaría tener la posición de la Cámara Uruguaya de Turismo al respecto.

Asimismo, el artículo 15 hace referencia a los estándares de calidad de la certificación que el operador tendrá que obtener. Si bien tenemos conocimiento de la materia y en este tiempo nos hemos ido metiendo en el tema, nos gustaría saber si se puede especificar el organismo internacional que los otorgaría o a qué estándares de calidad se debería aspirar. Creo que aquí se nombró la ISO 9001 o algo por el estilo. Lo consulto a efectos de saber si es posible concretar en la ley la aspiración de la Cámara Uruguaya de Turismo sobre el punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Atendiendo a determinadas objeciones que en la sesión pasada hizo un señor integrante de la Comisión que hoy no está presente, las respuestas vendrán cuando lleguen todos esos elementos. Me refiero a las propuestas que han hecho ahora y a los petitorios de los señores Diputados García y Yanes.

SEÑOR FACAL.- Agradezco las consideraciones de los señores Diputados Yanes y García.

El año pasado se aprobó la materia Derecho en Turismo en la Udelar, y tengo la suerte de impartirla los lunes y miércoles, de 18 a 20, en el Anexo de la Facultad. Los comprometo para que alguno de ustedes vaya a contar cuál es la tarea de un Diputado en la Comisión de Turismo. Es una materia opcional en 6º año de Derecho.

En cuanto al tema de la responsabilidad, nuestro país se rige por el Código Civil: responsabilidad contractual y responsabilidad extracontractual. Cuando cerraron las compañías aéreas Air Madrid y UAIR, antes del cierre de Pluna, el gran dilema fue quién era responsable ante el turista, quién debía pagarle. Todos sabemos que las agencias de viaje, cuando actúan en la intermediación, se meten en un sistema informático -Galileo, Amadeus o Sabre-, conectan al pasajero con la aerolínea, hacen de boca de venta y cobran una comisión, cuando la cobran, ya que cada vez es menos. No parecía lógico, en esa tarea de intermediación, que la agencia de viajes respondiera frente al turista por un paquete por el que cobró un 1% de comisión, si lo cobró.

En aquel momento, en el año 2006, se dicta el Decreto Nº 221/06, con la firma del Ministerio de Turismo y Deporte, que regula esta responsabilidad. Ese Decreto establece que las agencias de viaje no serán responsables cuando actúen como intermediarias pero sí cuando realicen el paquete turístico. Pero esto fue definido solo en materia de agencias de viaje y aerolíneas.

Lo que hace el texto de la ley es incorporar un concepto más amplio, que tenía la Convención de Bruselas. Las convenciones europeas sobre transporte y sobre turismo definen al prestador como organizador del paquete turístico, intermediario o representante. Al incorporar esto, se da una visión moderna a la ley -en eso sí estamos de acuerdo-: quién organiza, quién intermedia, quién representa. En este caso se parte de la base de que el prestador informará debidamente al pasajero sobre cómo actúa: "Yo organizo", "Yo intermedio" o "Yo represento".

Lo que para Audavi queda en el debe es que la definición de paquete no es la más acertada. Entonces, Audavi se compromete, a través de la Cámara Uruguaya de Turismo, a traer a la Comisión -de pronto la oportunidad que acaba de mencionar el señor Diputado es la más acertada- una redacción más adecuada de esos incisos del artículo 14, con una definición más precisa sobre paquete turístico.

Una definición no muy precisa también puede llevar a confusiones. Por ejemplo, ¿qué pasa si dentro del paquete turístico la aerolínea es elegida por el turista? ¿Sigue siendo paquete? A veces el paquete es modificado porque el turista opta por otra aerolínea o por otro hotel. ¿Sigue siendo paquete? Creemos que es paquete cuando se le da digerido al turista, y éste no puede optar. En ese caso se responsabiliza por todo al operador. Ahora, ¿qué pasa cuando el turista opta? ¿Qué pasa cuando la definición de paquete no es acertada ni concuerda con la definición de servicio? Por todo esto les acercaremos una redacción más acertada del artículo.

SEÑOR YANES.- Nosotros manejamos un conjunto único o de varios servicios, pero elegidos por el turista.

Conceptualmente estamos de acuerdo en que el paquete es el que viene entero y no se puede cambiar nada. Ahora bien, si alguien compra todo el paquete en la agencia pero alquila un auto a otra empresa, si este no está en condiciones no le puede reclamar a la agencia.

Además, sabemos que es interés de los empresarios uruguayos vinculados a las agencias de viaje hacerse cargo y responsables -tal como lo han hecho siempre- porque, de lo contrario, el cliente no los elige más. Debemos tener en cuenta que, en general, uno siempre va a la misma agencia porque lo trata el dueño, es una empresa familiar o hace muchos años que le vende los pasajes y le asegura las vacaciones.

Entonces, coincidimos en que tal como está planteado el proyecto no apunta a lo que todos queremos, que es que sean responsables y que los buenos empresarios también estén protegidos de los malos clientes, ya que también existen quienes aprovechan la volada para "garronear".

SEÑOR BAÑALES.- Quiero hacer un breve comentario sobre una experiencia sucedida esta mañana, que confirma la importancia de lo que la Cámara Uruguaya de Turismo pretende que se tome en consideración, es decir, los artículos 49, 50 y 51, relativos al comercio electrónico.

Esta mañana recibimos en Audavi una queja de un cliente de una agencia de viaje. Se trata de una señora que el año pasado fue estafada por una agencia que no era de Audavi ni de UAVI. Recordarán por la prensa que varias personas tuvieron problemas porque no les devolvieron el dinero o porque perdieron el servicio. ¿Qué sucedió? La persona responsable de la agencia de viajes estuvo en la cárcel hasta el mes pasado porque cometió un fraude. Se trata de una persona conocida en el rubro, con una cartera de clientes muy importante. Cuando salió de la cárcel, armó una página web y, obviamente, como tenía una gran cartera de clientes, se dirigió a aquellos que no había estafado. Una de esas personas es esta señora que, aparentemente, no fue tenida en cuenta en la lista. Lo concreto es que la llamó para ofrecerle los servicios.

Hoy en día no hay prevista una sanción para ese tipo de acciones. Lo único que Audavi puede hacer es advertir al Ministerio de Turismo y Deporte que hay una empresa que está ofreciendo servicios y que no tiene permiso. Además, esto nos demuestra lo frágil que es el comercio electrónico y cuánto cuidado debemos tener con este tema.

Les pido que por favor pongan especial atención en esto porque estamos en un mundo moderno y estas prestaciones se hacen de una manera muy fácil, y se engaña a mucha gente. Por lo tanto, pido que conste en la versión taquigráfica que Audavi y AVI quieren que se ponga especial atención en los artículos 49, 50 y 51 propuestos por la Cámara Uruguay de Turismo.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará.

SEÑOR BORSARI.- Reiteramos que estamos de acuerdo con la iniciativa. Queremos que haya ley pero esperamos que se hinque el diente en las observaciones que estamos haciendo.

Agradecemos nuevamente a la Comisión de Turismo. Para nosotros es muy importante que se nos tenga en cuenta en estos temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión les agradece su presencia.

Se levanta la reunión.